



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 7 lutego 2023 r.

Poz. 894



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.47.2023

z dnia 3 lutego 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXVIII/204/2022 Rady Gminy Podedwórze z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Podedwórze”, w części obejmującej § 2 uchwały oraz § 4, § 6 ust. 3, § 7 ust. 2 pkt 3 oraz § 9 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/204/2022 Rady Gminy Podedwórze z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Podedwórze”, w części obejmującej § 2 uchwały oraz § 4, § 6 ust. 3, § 7 ust. 2 pkt 3 oraz § 9 Regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXVIII/204/2022 została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 stycznia 2023 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Podedwórze podjęła m.in. na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519, ze zm.).

W myśl tego przepisu, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej „regulaminem”; regulamin jest aktem prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ww. ustawy, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie:

a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,

- b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych,
 - c) uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
 - d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:
- a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
 - b) liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków;
- 2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;
- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 4) (*uchylony*);
- 5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
- 6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- 7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.
- Ponadto, zgodnie z art. 4 ust. 2a ustawy, rada gminy może w regulaminie:
- 1) wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów;
 - 2) postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne;
 - 3) określić dodatkowe warunki dotyczące ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące;
 - 4) określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady;
 - 5) określić warunki uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny;
 - 6) wprowadzić obowiązek stosowania indywidualnego oznakowania pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w sposób, który pozwoli na identyfikację:
 - a) właściciela nieruchomości, na której są wytwarzane odpady komunalne, lub

- b) osób wymienionych w art. 1 pkt 1 lit. b - w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1;
- 7) określić sposób zgłaszania lokalizacji miejsca gromadzenia odpadów przez właściciela nieruchomości w celu zapewnienia prawidłowej realizacji usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;
- 8) wprowadzić inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości.

Należy zaznaczyć, że na terenie Gminy Podedwórze, należącej do Międzygminnego Związku Celowego z siedzibą we Włodawie, obowiązuje *Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gmin należących do Międzygminnego Związku Celowego z siedzibą we Włodawie w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi* przyjęty uchwałą Nr VII.17.20 Zgromadzenia Związku z dnia 5 lutego 2020 r. Zgodnie z § 2 tej uchwały *szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gmin – członków związku, określone w art. 4 ust. 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nieobjęte niniejszą uchwałą, regulują przepisy regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminach uchwalone przez rady gmin – członków związku.*

Rada Gminy Podedwórze uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest zatem władna uregulować w nim te kwestie, które nie są objęte zadaniami przekazanymi Międzygminnemu Związkowi Celowemu we Włodawie.

W § 4 Regulaminu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały Rady Gminy Podedwórze, przyjęto, iż *właściciele nieruchomości położonych wzdłuż chodników mają obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z powierzchni chodników położonych wzdłuż nieruchomości (ust. 1). Uprzątnięcie błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń polega na usunięciu ich w miejsce niepowodujące zakłóceń w ruchu pieszym i pojazdów, umożliwiając ich zebranie przez odpowiednie służby (ust. 2).*

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia nie wypełniają delegacji ustawowej przyznanej Radzie Gminy w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Na podstawie upoważnienia zawartego w tym przepisie Rada jest zobowiązana do określenia w uchwalanym regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (podkreślenie moje).

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taką drogę uznaje się wydzieloną część drogi publicznej przeznaczoną do ruchu pieszych położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia drogi dla pieszych, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

Z powyższego wynika, że art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy nie obejmuje kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c tej ustawy, tj. zachowania czystości i porządku na terenie nieruchomości danego właściciela, ale dotyczy obowiązków właściciela nieruchomości odnośnie do terenu leżącego poza jego nieruchomością, wzdłuż tej nieruchomości, stanowiącego część pasa drogowego drogi publicznej, która - odpowiednio do kategorii drogi - stanowi własność Skarbu Państwa, samorządu województwa, powiatu lub gminy (por. art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych). Podział obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych pomiędzy zarządców dróg publicznych a właścicieli nieruchomości przyległych do tej drogi wynika z zestawienia treści art. 5 ust. 1 pkt 4 oraz art. 5 ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 września 2019r., sygn. akt II SA/Gd 121/19 oraz WSA w Kielcach z dnia 13 listopada 2019r., sygn. akt II SA/Ke 770/19).

Należy zatem odróżnić ustawowy obowiązek uprzątnięcia dróg dla pieszych, położonych wzdłuż nieruchomości (jeżeli nie jest na nich dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych) od określonych uchwałą organu stanowiącego gminy zasad uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Tylko drugą z wymienionych kwestii można regulować w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie.

W przedmiotowej uchwale, mimo braku kompetencji, obowiązek uprzątnięcia części nieruchomości służących do użytku publicznego ograniczono zaś do właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż

chodników. Rolą prawodawcy lokalnego jest określenie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, a nie ustalenie zakresu podmiotowego takiego obowiązku.

W związku z tym należy uznać, że § 4 Regulaminu został wydany z istotnym naruszeniem delegacji ustawowej, gdyż jak wynika z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy przepisy regulaminu mają być adresowane wyłącznie do podmiotów dysponujących nieruchomością w części służącej do użytku publicznego, a nie właściciele nieruchomości położonych przy chodnikach.

W § 6 ust. 3 Regulaminu postanowiono, że *wywóz nieczystości ciekłych oraz osadów wymienionych w ust. 1 i 2 może dokonywać przedsiębiorca posiadający zezwolenie na prowadzenia działalności w tym zakresie.*

Powyższa regulacja także wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Należy bowiem wskazać, że ustawodawca w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy wyraźnie wskazał, że na prowadzenia przez przedsiębiorców działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych – wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Ponadto zgodnie z art. 7 ust. 3a ustawy rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wymagania, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie wspomnianego zezwolenia, uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań.

Zatem kwestia dotycząca zezwoleń dla przedsiębiorców na prowadzenie działalności związanej z opróżniania zbiorników bezodpływowych nie należy do materii regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Postanowienia Regulaminu nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia określonego art. 4 ust. 2 i 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W § 7 ust. 2 pkt 3 Regulaminu przyjęto, że *zabrania się szczucia psów lub doprowadzania ich do stanu, w którym pies może stać się niebezpieczny dla człowieka lub zwierzęcia.*

Powyższy zakaz wynika wprost z art. 108 Kodeksu wykroczeń z dnia 20 maja 1971 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem kto szczuje psem człowieka, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny albo karze nagany.

Rada Gminy uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie jest uprawniona do powielania i modyfikowania przepisów ustawowych.

Konstytucyjna zasada praworządności wymaga, żeby materia regulowana aktem prawa miejscowego, wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (por. m. in. wyroki NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 170/10, z dnia 9 czerwca 2014r. sygn. II OSK 73/13).

W § 9 Regulaminu postanowiono, że *obowiązek unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych należy do: a) osób posiadających zwierzęta, b) zarządcy drogi, gdy padle zwierzę znajduje się na jezdni lub w obrębie pasa drogowego i nie można ustalić właściciela tego zwierzęcia (ust. 1). Padlinę zwierząt lub ich części należy usunąć niezwłocznie (ust. 2).*

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w art. 4 ust. 2 pkt 6 przyznaje Radzie Gminy kompetencje w zakresie określenia wymagań dotyczących obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Nakładając na posiadaczy zwierząt oraz zarządcę drogi obowiązek unieszkodliwiania zwłok zwierząt, Rada przekroczyła upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Zasady postępowania z padłymi zwierzętami są już uregulowane przepisami ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 1421 ze zm.) oraz ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572).

Stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w utrwalonym orzecznictwie sądowno-administracyjnym (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 27 lipca 2015 r. sygn. akt II SA/Ke 576/15 oraz wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 września 2015 r. sygn. akt II SA/Łd 386/15).

Zakres materii podlegającej unormowaniu w regulaminie utrzymania czystości i porządku został określony szczegółowo i wyczerpująco w art. 4 ust. 2 i 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a wykładnia rozszerzająca, pozwalająca na zastosowanie tego przepisu do uregulowania innych kwestii, które nie zostały ustawowo określone, jest niedopuszczalna.

W wyroku z dnia 20 grudnia 2006 r. (sygn. akt. II SA/Wr 585/06) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że *podjęty na podstawie art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin [...] jest aktem prawa miejscowego. Podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienia od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.*

Ponadto, w § 2 kwestionowanej uchwały postanowiono, że traci moc uchwała Nr XI/80/2020 Rady Gminy Podedwórze z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Podedwórze”.

Zauważyć jednak należy, że uchwała Nr XI/80/2020 utraciła moc na podstawie

§ 2 uchwały Nr XII/90/2020 Rady Gminy Podedwórze z dnia 20 sierpnia 2020 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Podedwórze.

Z uwagi na powyższe i obowiązujący w dniu podjęcia uchwały stan prawny, należy uznać, iż zapis § 2 uchwały Nr XXVIII/204/2022 jest bezprzedmiotowy i pozbawiony uzasadnienia prawnego.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVIII/204/2022 Rady Gminy Podedwórze we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymuje:

- 1) Wójt Gminy Podedwórze
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Podedwórze